

③斜面地建築物制限条例の制定

市は船岡山マンション問題を契機に2005年5月「斜面地等における建築物等の制限に関する条例」を制定した⁴⁾。この条例は高低差が3mを超え斜面地を対象とし、第1種、第2種低層住居専用地域のすべての区域と第1種、第2種中高層住居専用地域のうち高さ15mの第1種高度地区など適用される(図14-2)。

規制内容の第1は「建築物が周囲の地面と接する位置の高低差は6mを超えてはならない」とした点である。建築基準法では、斜面地の場合、物の平均地盤面以下の部分は地階とみなされ、94年の法改正によって延面積の3分の1までは容積率に算入されないため、斜面地で建物を連続させれば大規模な「地下室マンション」が可能となった。しかしこの条例では面のトータルな高低差に制限を設け、大規模な地下室マンションを規制することとしたのである。

また、2005年9月には、さらにこの条例が改正され、斜面地における物の容積率算入にかかわる面積算定の基点を平均地盤面ではなく、建物がする最も低い地盤面とした⁵⁾。これによって、斜面地では地下室マンションは建設できなくなった。これは04年の建築基準法の改正に伴い、地階の点となる地盤面を自治体独自に条例で定めることが05年6月から可能となったことを受けて、京都市が全国に先駆けて制定したものである。

第2に「建築物の前面道路に面する外壁(又は柱)からの水平距離が3m

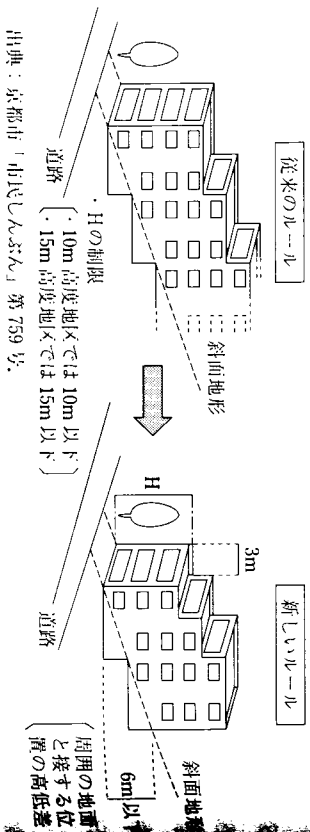


図14-2 斜面地建築物条例による新規制

の部分(特定部分という)の高低は当該地区の高度地区等で定められた高さの最高限度以下とする」ことにより、道路からみえる部分の高さが確実に抑えられることとなった。

このほか京都市では、先に述べた中高層建築物条例における調整・調停制度を拡充する改正も行った。中高層建築物だけでなく、不特定多数の利用する建築物(葬儀場等)をも対象として、事業者と住民のどちらか一方の申し出がある場合に制度が適用され、調整・調停を拒否できないなどの厳しい内容を盛り込んでいる。

3. マンションの乱開発と「絶対高さ」規制

マンションの乱開発は斜面地においてのみ問題となっているわけではない。不良債権処理や企業のリストラ、行政改革等による民有地・公有地の売却により、開発可能な土地が市場に安価で出回っていることに加え、長年続く地価下落の下での都心回帰の影響を受けて、大規模マンションの開発が全国いたるところで進んでいる。

こうした開発を抑制し、住環境の保全やまちなみ景観の形成を図ること等を目的に、各地で高度地区指定による建物の絶対高さ制限が導入されつつある。高度地区とは、「用途地域内において市街地の環境を維持し、または土地利用の増進を図るため建築物の高さの最高限度または最低限度を定める地区」であり、建築物の高さは斜線制限と絶対高さで規制されている。しかしこれまで高度地区指定による高さ規制を実施していた自治体は限られており、地区指定を行っても建築物の高さは斜線規制によるものがほとんどであった。ところが昨今自治体が積極的に建物の絶対高さを規制する動きを見せるようになった。地方分権一括法および改正都市計画法の影響もあって、都市計画に関する権限の一部が基礎自治体に委譲されたこともこうした動きを後押ししているものと考えられる。

例えば、東京都では、2004年度の用途地域見直しにおいて、7区4市(文京区、世田谷区、墨田区、目黒区、練馬区、葛飾区、江戸川区、三鷹市、青梅市、町田市、清瀬市)で建物の絶対高さ制限が導入されており、2005年

には新たに新宿区でも検討を始めた。

東京都では、1963年2月に区部の住居専用地区内に斜線制限と絶対高さ制限を併用した第1種高度地区と絶対高さ制限のみの第2種高度地区を設けていたが、1973年の都市計画法および建築基準法の改正を受け、斜線制限の最高限度高度地区(第1種~3種)に変更されていた。

ところが2000年に「東京の新しい都市づくりビジョン」を策定する中で、再び絶対高さ制限採用の方向性を打ち出した。同ビジョンでは、50年先を見据えて「世界をリードする魅力とにぎわいのある国際都市東京の創造」を目指し、「人口減少時代の到来や国際的な都市間競争の激化など社会経済情勢の大きな変化を踏まえ、これまでの需要対応型都市づくりから、政策誘導型都市づくりへの転換」が必要であることが強調されている。そして、この政策目標の実現には、土地利用の規制・誘導が不可欠であるとの観点から、「用途地域等に関する指定方針及び指定基準」を策定し、国の都市再生に向けた動きとも連動しつつ、用途地域等の見直しが行われたのである。

これまでに7区4市が導入した「絶対高さ制限を定める高度地区」はおよそ7,000haとなり、都内の全市街化区域面積の6.5%に相当する。高さ規制の方法としては、絶対高さのみを制限するものと斜線制限と絶対高さ制限を併用するものがある。

高度地区指定のねらいとしては、1) 中低層の住環境および街並み保全、2) ショッピング紛争の予防等を目的に広範囲の住居系区域に指定を行うもの、3) 歴史的な街並み景観等を有する地区など局所的な区域指定を行うもの、4) 幹線道路とその後背地の容積率格差によって生じる環境問題への対応策として幹線道路とその周辺地区を指定するもの3タイプがある(表14-2)。

第1のタイプとして、例えば江戸川区では、都市計画マスタープランで示した低層住宅地域における市街地環境保全の実現に向けて、土地・建物の現況調査結果等も踏まえつつ、区域の指定や規制する高さを決定している。また世田谷区では、低層住居専用地域を除く全住居系地域に対して指定区域としており、もともと広範囲にわたる指定となっている。これによって指定区域と低層住居専用地域を合わせると区の全面積の91.9%に高さ制限がかかっていることになる。ただし広域にわたって一律的な規制を行うのでは、地

表14-2 東京都における絶対高さを定める高度地区の概要

市区	設定内容	導入面積 (m ²)	市街化区域面積に対する割合 (%)	指定区域の特徴
文京区	35m 絶対高 45m 絶対高	3.7 1.0	0.3 0.4	▲ ▲
柴田区	22m 絶対高 22m 3種 28m 絶対高 35m 絶対高	232.5 6.9 39.3 81.4	18.7 0.6 3.2 6.5	□ □ ▲ ▲
目黒区	20m 3種 30m 1種 45m 2種 45m 3種	1.0 66.6 447.5 89	0.1 4.5 30.4 6.1	□ □ ● ● ● ●
世田谷区	30m 1種 45m 2種 45m 3種	137.1 1,973.3 146.7	2.4 34.7 2.6	● ● ● ●
練馬区	17m 3種	22	0.5	▲
葛飾区	10m 絶対高 10m 2種 16m 絶対高	5.6 0.7 2.8	0.19 0.02 0.09	□ □ □
江戸川区	16m 2種	1,051.8	25.2	●
区部合計		4,308.9	7.4	
三鷹市	25m 絶対高 25m 1種 25m 2種 25m 3種 35m 絶対高	29.4 2.2 516.9 16 9.5	1.8 0.1 31.2 1 0.6	□ ● ●
青梅市	10m 2種 12m 2種 12m 3種	29.1 269.7 1.3	1.3 12.3 0.1	□ ● ●
明田市	31m 絶対高 31m 1種 31m 2種	15.9 249.9 1,565.7	0.3 4.6 28.5	● ●
清瀬市	12m 絶対高	5.9	0.1	□
市部合計		2,717.8	5.5	
合計		7,026.7	6.5	

● 広域指定、□ 局所地域指定、▲ 幹線道路およびその周辺指定

域の実情を反映できない可能性もあることから、今後は地区計画等他の制度も活用しながら当該地の住民によるまちづくりや景観・住環境保全のためのもきめ細かなルールづくりも併せて進めていく必要がある。

第2のタイプである葛飾区では、柴又帝釈天を中心とする地域と表参道沿

いを高度地区に指定し、景観保全のための一層の規制強化が図られている。もともと帝釈天の周辺地域では開発行為に対する景観への配慮が要請されていた上、柴又地区の商店会などでも建築物の高さや看板など街並み形成に関する紳士協定が存在していた。しかし法的な強制力を持たないため、住民側からも規制強化に対する要請があがっていた。以前から継続して行われている地域住民のこうしたまちづくり活動を支える手段として、高度地区の高さ規制が果たす役割は大きいといえよう。

第3のタイプは、文京区や練馬区などである。文京区では低層住居専用地域を取り囲むように幹線道路が走っており、道路沿いの商業地域と住居専用地域の間に大きな容積率のギャップがあるため、商業地域におけるマンション建設が住宅地の環境悪化をもたらすマンション紛争を引き起こしていた。この種の紛争に対する今後の予防策として高度地区が指定されている。

東京都が導入した「絶対高さ制限を定める高度地区」の指定は、建築物の最高限度の高さを法的に定めることによって、これまで不十分であった景観保全や街並み形成のための法的規制を可能とした点で有意義であり、マンション建設によるまちこわしの進行に歯止めをかける1つの手段として自治体の積極的な活用が期待されることである。

4. 西宮市におけるマンション開発と地区計画

西宮市ではマンション建設ラッシュである。毎年100件を超える開発に関する紛争調停が行われている。また工事差し止めの裁判なども少なくない。しかしいかに住民が環境を守るための反対を行っても、現行法のもとでは、開発そのものを差し止めることはもちろん、わずかな規模縮小も困難で、ほぼ当初の計画案通り建設されてしまうことが多い。

西宮市都市計画局は、このような事態に対し、住環境を守る立場から、地区計画を活用する方針を決めた。地区計画は、行政主導の都市計画法の中では例外的に住民がその意向を反映できる制度である。西宮市では、環境悪化をまねく中高層マンションを規制する目的から、高さ制限をより強くする方向で用いられている。

まず住民が地権者によるまちづくり協議会を結成する。行政はまちづくり協議会に直接手助けを行うとともに、専門家であるコンサルタントを派遣して支援を行う。まちづくり協議会で、住民・地権者の大多数が賛成できる規制強化案をつくり、市の都市計画審議会にかける。この案は、積極的な反対がなければ審議会で可決され、後の定められた手続きが行われれば、地区計画として施行されることになる。

西宮市は大きく分けて既成市街地の南部地域と、森林・農村・ニュータウンの北部地域からなる。2005年現在、市内29地区で地区計画が定められており、そのうち21地区が既成市街地の南部地域にある。これらの地区は、近隣商業や第1・2種中高層住居専用地区など、中高層マンションが建設できる用途地域となっているものが多い。低層住宅専用地区では最初から建築物の高さが10m以下に制限されているため、高さ制限の地区計画を定める必要はない。中高層建築が可能な地域における地区計画では、プロックの性格によって10~30mの様々な高さ制限が設けられている。低層住宅が多い地区では、10m以下の制限としたところであるが、全体の合意のため12~15m以下と、やや緩い条件に流れる傾向があり、地区計画で10m以下と定めたのは甲子園三保地区など数少ない。他の地区でも10m以下の規定はあるが、これは敷地面積が500m²以下の場合には高さ制限10m以下とする「市民の生活環境を守る条例」の規定を併記しているためである。その他の規制では、11地区で敷地面積の最低基準を定め低層高密度なミニ開発などへの対応を行っている。6地区で塀などの構造を生け垣にコントロールすることが定められ、5地区で色彩や広告物の規制が定められた。

いずれにしても住環境を守る立場からの一番の眼目は高さ制限の強化である。10m以下では3階建てまでの建築しか建てられず、12~13m以下では4階建てまで、15m以下では5階建てまでの建築に制限される。低層を中心とした住宅地区で放っておけば7~10階建て程度のマンションの建設が可能であり、地区の環境に大きな影響をもたらすことを考えれば、この地区計画の効果は大きいと言える。

ある地区で地区計画が定められれば、それを学んだ近隣の地区の住民が続いて地区計画制定に取り組みなど、行政が積極的に働きかけなくても住民主

表 14-3 地区計画決定地区の西宮市南部既成市街地に占める割合

南部地区計画決定地区面積	509ha	南部市街化区域面積	3927ha	南部低層地域域以外面積	3367ha
	12.96%				15.12%

出典：平成 17 年 11 月 30 日現在，西宮市資料より作成。

導で拡がりを見せているという。西宮市が地区計画で既存不適格を認め、既存マンション住民などの合意を形成しやすいように配慮を行ったことにより、地区計画を定める地区が大きく拡がったという側面もある。既成市街地の西宮市南部では、地区計画の決定が表のように 509ha に達しており、南部の市街化区域のうちを占める比率は約 13% となっている。高さ制限をかける必要のない低層住宅専用地区を除き、中高層住宅が建設可能な地域の面積の実に 15% を超えている。地区計画は全国で 4,000 件近くあるといわれているが、新規開発地で行うことは比較的簡単であるものの、既成市街地での適用には多くの困難を伴う。しかし西宮市で該当する既成市街地の 15% 以上で地区計画が設定されているという事実は、地区計画が住民主体のまちづくり・住環境保全に有効に活用できる制度であることを示している。

全国的に見ても、西宮市は住環境を守ることを目的として大規模に地区計画を導入している数少ない地方自治体と思われるが、他自治体での同様の取り組みが期待される。

5. 環境破壊型マンション建設に対する取り組み

(1) 周辺環境に配慮したマンションの設計

マンション業者にとって、マンションを建設・販売し、利益をあげることが必要な商業活動であるが、そのために周辺環境を破壊する行為は許されるべきではない。しかし、各地で周辺環境破壊型のマンションが合法的に建設され、紛争を招いている。では、民間のマンション建設業者が周辺環境に配慮したマンションを建設することはできないのだろうか。以下では、実際の例にそって、周辺地域の環境に配慮したマンション計画が可能かどうかの検証を行ってみよう。

ここで事例とするのは大阪市平野区の一角にある操業停止した工場跡地に建設された高さ 40m、14 階建ての高層マンションである。マンションの敷地周辺は準工業地域に指定されているが、1960 年代より宅地化が進んでおり、現在では 1 つの小規模工場を残すのみである。また、マンション敷地の西側は第 1 種低層住居地域と接している上、北側は低層戸建住宅が建ち並ぶ住宅地となっている。準工業地域内に建設される建物は、通常日影規制の対象とならない。そのため当該マンションが周辺地域に及ぼす日影はまったく考慮されずに建設されており、北側の住宅地はひどい日照被害を受けている。最も被害が深刻なところでは、冬至日における日影時間は 7 時間となり、冬にはまったく日が当たらない。

そこで、現行のマンションの総戸数および延べ床面積を大きく減少させることなく、北側住宅地への日影の影響を可能な限り抑えうる代替案の作成を試みた。まずは現状から見よう。

図 14-3 は、現行のマンション計画の模型である。14 階建てのマンションと 3 階建ての自走式車庫が配置されている。3 階建ての車庫は北側敷地境界線ぎりぎりまで接近して配置されている。現行のマンションの建築面積は 3,667.96m²、容積率に算入される建築面積は 17,907.42m² (容積率 190.07%)、総戸数 214 戸である。現行のマンションでは、39 軒の住宅に対して 5 時間以上の日影、17 軒の住宅に対して 6 時間以上の日影をつくっている。

これに対して、代替案は図 14-4 のとおり、一部 11 階 (最高高さ 33m) を含む 7~2 階建てとなった⁹⁾。敷地の総面積は 9,421.33m²、容積率は 200%、建築率は 60% まで認められている。したがって、この敷地には最大で、建築面積 5,652.798m²、延べ床面積 18,842.66m² の建物を建てることである。仮にこれらの数値をそのまま利用するならば、理屈上 4 階以内の建物を床面積を収めることができる。しかし、これではきわめて過密な建物が立ち並び、周辺環境に配慮するあまり、マンション自身の居住性を確保し取った計画になってしまう。各階に一定の空間的なゆとりをもたせ、日影が及ぶための吹き抜けを作ることによって、各住戸の環境を改善し、代替案は図のような形態をとることとした。代替案の延べ床面積は 17,716.04m²、容積率は 190.07%、建築率は 60% である。

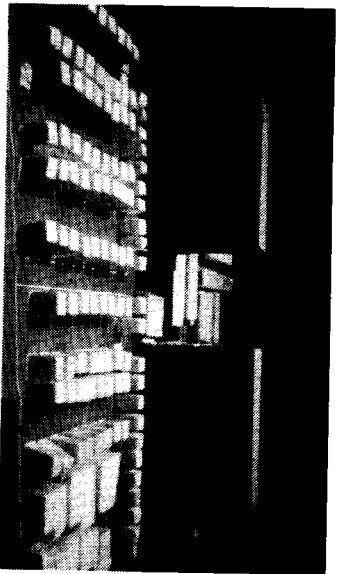


図 14-3 現行計画

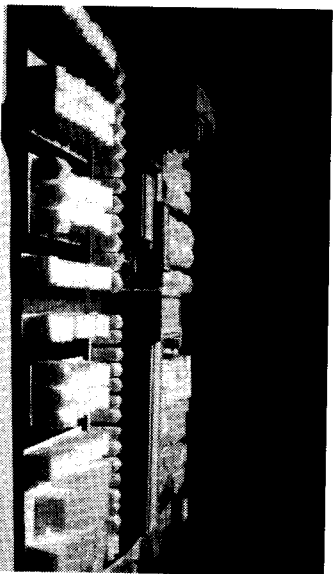


図 14-4 環境配慮型計画案

1,583.49m² (容積率 188.04%), 総戸数は 205 戸である。現行の計画では車庫が住棟と別に設けられていたが、代替案では車庫をなくし駐車場のみの整備とした。そのため車庫の床面積を住宅に充当することが可能となり、住戸の確保と容積率および階数の低減を図ることができる。

また、日影による周辺住宅への影響も抑えることができる。代替案では 5 時間以上の日影となる住宅は 0 軒となり、深刻な日照問題はほぼ解消される。高さも現行ワンシヨンより低く抑えられており、周辺に与える圧迫感は大幅に軽減されるものと思われる。

こうした代替案の作成によって、少なくとも平野区の当該ワンシヨンについては、同等程度の床面積を確保しながら周辺地域に配慮した計画が可能で

あると判明した。おそらくこの事例に限らず、ワンシヨン業者が、配置や平面計画について、それぞれの地域特性や敷地に適合するよう工夫をすれば、多くのワンシヨンは周辺地域に悪影響を及ぼすことなく地域と共存しうる可能性があるのではないか。結局のところ、ワンシヨンの供給者の多くが計画や施工の簡便さや目先の利益を優先させ、住環境に配慮した良好な住宅をつくることに対する努力を怠っているために、ワンシヨンをめぐる建築紛争が絶えないのである。

むしろ地域特性に応じたワンシヨン計画を作成するには労力や時間が必要となる。しかしそれは、周辺住民に対し半永久的に劣悪な環境と非人間的な生活を強いることに比べれば、きわめて軽微な努力といえるべきである。

住民を中心とした住宅・まちづくりルールの策定や法制度による規制強化を行っていくことも大変重要であるが、それと同時に、街並みや住環境を考慮した安全で快適な商品(住宅)を供給することが供給者にとって、安定的な収益を確保できることにつながるような健全な住宅市場の形成が必要であろう。そのためには、供給者側も自ら標を正し、業界全体で良質な商品を提供していく独自のルールづくりを行うべきであろう。

(2) 密接ワンシヨンへの防衛策

環境配慮型設計の提案も取り入れず、低層住宅地に密接してワンシヨン建設が横行される事態に、近隣住民がやむを得ず防衛している事例がある。

2004 年 8 月に芦屋市打出地区の低層住宅地区に 5 階建てワンシヨンを建設するという計画がもたらがった。周辺住民はほぼ全員で「打出天神東通りの景観を守る会」を結成し、ワンシヨン建設に反対するとともに、少しでも近隣への迷惑を減ずるよう計画案改善の交渉を行った。北側の住宅に冬至日に約 5 時間の日影を落とし、境界から 1~2m の位置に高い壁をつくるため周辺に対する圧迫感を与える上に、覗き込みによるプライバシー被害も相当なものとなる。しかし、このワンシヨンの建設をすすめる A 工務店(神戸市)は、住民の要求を基本的に退け工事着手を強行した。住民側は芦屋市の紛争調停や神戸市地裁へ工事禁止の仮処分の提訴などを行ったが、工事を止められることはできなかった。